

---

## El plan “Manos a la Obra”: una política en discusión

Mesa 56: ¡Salir de las aulas! Epistemologías y metodologías de las prácticas educativas en Territorio

Lic. Gabriela Agustina Aguilar. Centro de Estudios de Economía Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, gabiaguilarsan@gmail.com;

### Resumen

En el marco de las Prácticas Profesionales del ciclo lectivo 2019, desarrollamos diversas actividades dentro del Área de Economía Social del entonces, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Uno de los objetivos específicos de nuestras prácticas fue “participar en el proceso de formulación de proyectos de distintas organizaciones de la economía social, solidaria y popular de Mendoza en el marco del plan Manos a la Obra”. El “Manos a la Obra” es un plan nacional que subsidia la compra de máquinas a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social (Perelmiter, 2015).

La particularidad de este plan es el complejo proceso de postulación compuesto por varios requisitos excluyentes y evaluación continua. El PMO, a nuestro parecer, presenta su mayor debilidad en este punto. Los requisitos de la postulación son demasiado específicos y poco adecuados para la población a la que se dirige. Aunque ciertos grupos más empobrecidos logran postularse gracias a la intervención de administradores locales que intermedian entre estos grupos asociativos y la Nación. Estos intermediarios suelen ser ONGs o Municipios, evidenciando el deslindamiento estatal de la responsabilidad social a terceros y/o a niveles inferiores de gobierno, propio de políticas focalizadas bajo una lógica de proyectos de los modelos neoliberales. Consideramos crucial debatir sobre las políticas sociales que

---

atravesaron nuestras prácticas y pretendemos enriquecer nuestro análisis con las experiencias de los/as demás participantes de la mesa.

**Palabras claves:** Plan Manos a la Obra; economía social, solidaria y popular; neoliberalismo

## 1. Introducción

En año 2019, desde la cátedra “Prácticas Profesionales” de la carrera de Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo se nos dio a elegir diversas instituciones receptoras para realizar nuestras prácticas finales. Debido a nuestros intereses como futuras profesionales, optamos por el Área de Economía Social del Centro de Referencia Mendoza (CDR) del actual Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en aquél entonces Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación).

Nuestras prácticas profesionales buscaron responder a tres objetivos específicos: participar en el proceso de formulación de proyectos de distintas organizaciones de la economía social, solidaria y popular (ESSyP) de Mendoza en el marco del Plan Manos a la Obra (PMO); formar parte del desarrollo del VIII Foro de la Economía Social de Mendoza, aportando diversas herramientas de nuestra formación profesional en el proceso de organización, ejecución y sistematización del encuentro; y aportar a la sistematización de la relación entre productores y compradores de este tipo de economía a través de la actualización del registro de organizaciones de la ESSyP del CDR y de la recopilación de los requisitos necesarios para su inscripción como proveedores del Estado Provincial (RUESyS y UNCuyo).

Para responder a los objetivos planteados realizamos diversas tareas de acompañamiento y asesoramiento técnico a grupos asociativos, unidades socio- productivas y organizaciones de la ESSyP. Sin embargo, en esta ponencia focalizaremos en las vivencias, inquietudes y reflexiones que emergieron sobre la experiencia de práctica relacionada con el primer objetivo. Del asesoramiento técnico ofrecido a los/as actores de la ESSyP para la postulación al Plan

---

Manos a la Obra surgieron los siguientes interrogantes: ¿Cómo se consolida la economía social, solidaria y popular en Argentina? ¿Qué procesos históricos, políticos y económicos llevan a que dependa institucionalmente del Ministerio de Desarrollo Social? ¿Qué leyes amparan a este sector de la economía? ¿Cuál es el marco históricas, políticas y económicas que conducen a que el Plan Manos a la Obra sea abordado desde el Ministerio de Desarrollo Social? ¿Cuáles son las dimensiones que caracterizan al PMO como una política asistencial? ¿En qué medida se adecúa a la población a la que está dirigido?

A modo de anticipación de sentido consideramos que economía social, solidaria y popular en Mendoza ha sido escasamente estudiada y que la ausencia de datos confiables genera invisibilización y carencia de políticas públicas específicas que potencien su desarrollo. Tampoco existen indicadores que midan el nivel de eficiencia y eficacia que el Plan Manos a la Obra tiene en la provincia y, particularmente, que evalúen el grado de alcance que tiene sobre la población a la que está dirigido. En gran medida, creemos que las falencias que dicho Plan presenta se corresponden a una notable inadecuación con la población beneficiaria, tomando como punto de partida los inalcanzables requisitos para su postulación. Esta inadecuación se debe, en gran medida, al modo de concebir la política social del grupo de poder que gobernaba en el 2019.

Finalmente, creemos que la ESSyP y el PMO históricamente han sido abordados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación debido a la predominancia de la visión asistencial, focalizada y enmarcada en la lógica plan- programa- proyecto de las políticas sociales orientadas a promover al sector, rezagos del modelo neoliberal de los 90's.

## **2. La economía social, solidaria y popular: alcances, delimitaciones y legislaciones**

Según lo descripto en la introducción, nuestras prácticas se desarrollaron en el Área de Economía Social del CDR del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dado que la mirada central de las prácticas estaba puesta en éste área consideramos pertinente comenzar

---

definiendo qué entendemos por economía social, solidaria y popular, qué fines persigue y qué leyes lo amparan.

Roberto Roitman (2016) explica que coexisten tres subsistemas en la provisión y distribución de bienes o servicios: el mercado, el Estado, y la economía social. Si bien los tres subsistemas coexisten en el espacio y tiempo, y tienen fluidas relaciones entre ellos; la dinámica de cada uno es diferente. En el subsistema orientado por el mercado la lógica que prevalece es la del afán de lucro y la acumulación de capital, y en el estatal, la construcción de legitimidad y el incremento del poder político. En cambio, el sector de la economía social surge de la falta de respuesta a las demandas de la sociedad de parte de los otros dos subsistemas, por lo cual busca asegurar el nivel y calidad de vida ampliada para sus miembros.

La economía social argentina se encuentra abordada por distintas corrientes teóricas y políticas. José Luis Coraggio representa a la corriente tradicional poniendo el foco en la centralidad de la conformación de formas asociativas de trabajo. Para él la economía social, solidaria y popular “no puede ser –ni en el discurso ni en los hechos- una pobre economía para pobres [...] Tiene su propia lógica y su interés particular: crear y sostener las bases materiales para la reproducción de la vida digna” (2017: 2). Cada miembro aporta desde sus recursos, capacidad, conocimientos y experiencia para participar colectivamente de la producción y del consumo, llevando a cabo trabajos autárquicos, autónomos y autogestivos.

Pastore y Altschuler, también de esta corriente, entienden que la ESSyP constituye un campo multidimensional socioeconómico, simbólico y político. Estas tres dimensiones están interrelacionadas. Por un lado, la dimensión de trayectorias empíricas radica en “otra forma de hacer economía, que una finalidad social de reproducción de la vida con dinámicas de gestión asociativa, democrática y solidaria” (2015: 111); por otro lado, la dimensión simbólica es la “manera de concebir las prácticas humanas en la interacción económica, que centra su atención en las condiciones de reproducción de la vida, en las relaciones de las personas entre sí y con su hábitat vital” (2015: 111); y por último, la dimensión político-organizativa es un “proyecto de sociedad en disputa, que se debaten entre la adaptación a las lógicas

---

hegemónicas de funcionamiento económico y la capacidad para transformar dichas reglas en pos de profundizar la democracia y la solidaridad” (2015: 111).

Por último, el ministro actual del Ministerio Desarrollo Social de Nación, Daniel Arroyo, habla de la ESSyP como “las estrategias de los más postergados” conformando un “subsistema socioeconómico, cultural, de producción y de distribución de bienes y servicios. Por lo general, abarca un amplio abanico de actividades donde los trabajadores no se encuentran bajo una relación laboral asalariada formal” (2015: 1). Él expone que la economía social debiera perseguir objetivos tales como: “luchar contra la pobreza y la indigencia; luchar por la justicia social, a favor de un desarrollo integral y una ciudadanía plena; involucrarse dentro de un proyecto de país inclusivo, a través de la realización del desarrollo productivo” (2015: 1).

En contrapartida, se halla la vertiente encabezada por la Unión de los Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE), liderada por Grabois y Pérsico, quienes desmienten el requisito excluyente de conformación de cooperativas o asociaciones, por lo cual utilizan el término economía popular en reemplazo del de economía social y solidaria. De este modo, buscan reivindicar a los/as trabajadores/as de los sectores populares con trabajos informales tanto individuales como colectivos.

*En realidad, la economía popular es, en primer lugar, la economía de los excluidos, pues está conformada por todas las actividades que surgieron como consecuencia de la incapacidad del mercado para ofrecernos a todos un trabajo digno y bien remunerado como obreros en una fábrica o empresa (Grabois y Pérsico, 2017: 33).*

Las características propias de la ESSyP se basan en presentar heterogeneidad al interior de los grupos de trabajadores/as, en la preeminencia del trabajo informal y, debido a dicha informalidad, en la carencia de protección y seguridad social. Este sector tiene por objetivo garantizar la reproducción ampliada de la vida bajo la lógica de economía social tradicional y la subsistencia en la de la economía popular.

En materia legislativa, consideramos necesario mencionar algunas de las normativas nacionales y provinciales que amparan y promueven a la ESSyP. A nivel nacional existen leyes que se relacionan de manera indirecta con esta forma de trabajo. Las leyes que se relacionan son: la Ley de Creación del Monotributo Social – Ley Nacional N° 25865/03, Ley de Microcrédito “Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social” – Ley Nacional N° 26117/06, la Ley de Marcas Colectivas – Ley Nacional N° 26355/08, y, por último, la Ley de modificación de Monotributo – Ley Nacional N° 26565/09. Estas normativas, si bien buscan financiar o generar formas de facturación accesibles a los/as trabajadores/as de la ESSyP, no reglamentan cuáles son los alcances y límites de éste sector de la economía.

En el plano provincial, gracias a las demandas representadas por el Foro de Economía Social, Mendoza posee su propia Ley de Economía Social N°8435/12, pionera y modelo para el resto del país. Sumado a esto, existen resoluciones y decretos provinciales que no se encuentran replicadas en el plano nacional, tales como la de Ferias de Logros y de la Economía Social y Solidaria Decreto N° 1010/15 y la del Registro de Unidades de la Economía Social dictaminado por Resolución Ministerial N° 76/15.

Gracias a la organización y la lucha popular encabezada por la Unión de los Trabajadores de la Economía Popular, por Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) en diciembre del 2016 se sancionó la Ley de Emergencia Social N° 27.345, creando el Salario Social Complementario, el Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTrep) y el Consejo Nacional de la Economía Popular. Esta normativa permite llevar un seguimiento de las personas y grupos de asociativos que realizan tareas para su subsistencia de manera autónoma y autogestiva. Estas conquistas populares han brindado mayores garantías para la expansión del sector y han ganado derechos laborales sin precedentes, velando por la calidad y la seguridad de sus trabajadores/as.

### **3. La consolidación de la economía social, solidaria y popular: la visión del Ministerio de Desarrollo Social**

---



---

Previo a adentrarnos en el análisis del Plan Manos a la Obra, resulta crucial contextualizar el proceso de consolidación de la economía social, solidaria y popular en Argentina ya que dicho Plan busca subsidiar a los/as trabajadores/as de este sector. Además de entender su vinculación con el Ministerio de Desarrollo Social.

El surgimiento de esta forma de producir, comerciar y adquirir bienes y servicios, se debe a una respuesta ante las transformaciones en el mundo del trabajo, el Estado y los mercados, vinculados a la implantación de políticas neoliberales y la globalización excluyente en las últimas décadas (Roitman, 2016). En los 90's el paradigma neoliberal prometía crecimiento económico y empleo a partir del desmantelamiento de las regulaciones y la constitución del Estado mínimo. En cuanto a las políticas sociales, repercutió en la conformación de políticas *focalizadas* que priorizan la intervención específica a poblaciones consideradas vulnerables y orientadas a la lógica de plan- programa- proyecto.

Durante y luego de la profunda crisis de 2001-2002, el país presentaba un panorama social insostenible: más de la mitad de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un cuarto en situación de indigencia. Este contexto favoreció a la constitución e institucionalización de la ESSyP en Argentina y la emergencia con fuerza de la necesidad de ampliar y mejorar las políticas sociales.

Además del contexto de crisis económica y política en nuestro país, a nivel mundial el comienzo del siglo XXI se caracterizó por una separación entre la producción y la generación de empleo. La masiva incorporación de la informática, la biotecnología y las telecomunicaciones a los procesos de producción y distribución de bienes y servicios generaron que se produzca más con menos gente. Dicho de otra forma, el crecimiento del Producto Bruto Interno no puede garantizar la generación de empleo suficiente para la cantidad de personas que intentan incorporarse al sistema (Roitman, 2016).

Cabe destacar también el escenario de movilización, protesta social y (re)configuración de las identidades sociales que acompañaron a la crisis de la *condición salarial* y los mecanismos de representación de los/as afectados/as en este período (Gamallo, 2017). Desde 1996 a

---

1999, a partir de la disminución sustancial del empleo formal y de la necesidad de representación por fuera del sindicalismo, crecen y se consolidan organizaciones sociales con base territorial, entre ellas el movimiento piquetero. Estas se vuelven fuertes interlocutoras de las políticas llevadas a cabo desde el Ministerio de Desarrollo Social.

En relación al rol central que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha jugado y juega en la formulación de políticas sociales orientadas a promover a la ESSyP, tales como el Plan Manos a la Obra, nos basaremos en los textos de Gamallo (2017), Paura y Zibecchi (2018) y Perelmiter (2015). Si bien nos parece sumamente interesante y útil para la reflexión acerca de la temática que nos convoca, no nos detendremos en las distintas formas institucionales que adquiere este Ministerio desde su creación en 1955, por el contrario, analizaremos lo que ocurre con él desde el nuevo milenio.

La construcción del Estado argentino se basó en entender a los riesgos sociales como acontecimientos que comprometen la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social y constituye la experiencia secular de quienes sobreviven gracias a su trabajo (Castel, 2004; citado en Gamallo, 2017). Es por esto que las instituciones públicas se constituyeron como organismos protectores y reductores de los *riesgos sociales* estableciendo como fuente de la protección social la *condición salarial* o *el empleo*. “La asociación de protecciones y derechos a la condición del trabajador fue el mecanismo privilegiado que convirtió a la “condición salarial” en la vía para el acceso a los derechos sociales” (Gamallo, 2017: 28).

Partiendo de la diferenciación de tres principios *típico-ideales* de producción y distribución del bienestar que realizó Andersen (2000; citado en Gamallo, 2017), podemos afirmar que el Estado nacional desde sus orígenes combinó diferentes principios. Entre los principios más destacados se encuentran: predominancia de seguros contributivos y transferencias monetarias, dirigidos a asalariados/as registrados/as (principio contributivo); el componente asistencial (principio residual) dedicado a quienes no se encontraban insertes en el mercado formal de trabajo; y el componente universalista dado a partir de la educación y la salud



---

públicas. Pese a esas distorsiones sectoriales y desigualdades territoriales, el funcionamiento del mercado de trabajo formal con bajos niveles de desempleo y subempleo asemejaron al sistema de seguridad social argentino a uno con cobertura de aparente universalidad (Isuani, 1992; citado en Gamallo, 2017).

El modelo de acumulación aperturista instaurado en nuestro país desde la última dictadura cívico-militar en 1976 y hasta el 2001-2002 aplicó medidas económicas y de intervención social que expulsaron amplios sectores de trabajadores del mercado laboral, aumentaron los niveles de pobreza y profundizaron la desigualdad (Torrado, 2010; citado en Paura y Zibecchi, 2018). En especial en la década de los noventa, maduraron alteraciones regresivas en el mercado de trabajo: desempleo, subempleo, informalidad y precarización (Gamallo, 2017).

Si tenemos en cuenta que el Estado argentino buscaba disminuir el riesgo social, no resulta llamativo que en esta época la mayor informalidad económica y precarización laboral se tradujera en la pérdida de las protecciones de la seguridad social contributiva poniendo en crisis tanto el modo de regular el acceso como de financiar sus beneficios. Por lo tanto, el componente asistencial no contributivo fue convirtiéndose desde mediados de los noventa en un conjunto de intervenciones estatales significativas, relevantes y sistemáticas que se masificaron a partir del nuevo milenio; en este contexto se inscribe la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Gamallo, 2017).

El mismo, fue creado durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001) con el objetivo de reducir el número de secretarías que dependían de la presidencia. El nuevo Ministerio absorbió diferentes organismos descentralizados y desconcentrados (Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia -CONAF; Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social-INAES; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas -INAI; Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales - CNPA; y el Fondo de Capital Social -FONCAP) (Gamallo, 2017).

Con excepción de las pensiones no contributivas, el Ministerio de Desarrollo Social carecía de subsidios personales, pero generaba iniciativas de transferencia de ingresos tales como el Plan de Erradicación de la Exclusión Social “Solidaridad”; el Seguro de Inclusión Infantil (SI)

y el Plan “Jefas de Hogar”. Estas políticas revelaban la necesidad de enfrentar la crisis de la *condición salarial*, a pesar de la pequeña escala en la que se llevaron a cabo. Sin embargo, el primer programa de empleo transitorio para trabajadores/as desocupados/as, el Plan Trabajar, desarrollado entre 1996 y 2002, fue ejecutado por el Ministerio de Trabajo. En esa particular coyuntura donde el desempleo y la precarización laboral cobraban significación, las acciones centrales para enfrentar ese riesgo social no tuvieron sede en el Ministerio de Desarrollo Social.

En 2002 se inició la “masificación” de la asistencia estatal (Perelmiter, 2015). Durante la convulsionada presidencia provisional de Eduardo Duhalde (2002 – 2003) se declaró la emergencia laboral, sanitaria y alimentaria. El Ministerio de Desarrollo Social cobró un claro perfil asistencial, en especial mediante el impulso de las políticas alimentarias. La principal acción para enfrentar la crisis social se estructuró, nuevamente, en el Ministerio de Trabajo: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Derecho Familiar por la Inclusión Social” (PJYJHD).

Con la asunción del presidente Néstor Kirchner en mayo del 2003, fue nombrada ministra Alicia Kirchner, quien condujo al Ministerio de Desarrollo Social durante más de una década. Su figura fue decisiva para entender la orientación actual del Ministerio de Desarrollo Social. En este periodo se estableció una pauta discursiva que produjo tres desplazamientos respecto de la concepción de las políticas asistenciales: 1. el abandono del gerencialismo de los 90 por un posicionamiento desde la *militancia social*; 2. cobro de centralidad de la noción de *territorialidad* para pensar el acercamiento a la población destinataria, las organizaciones sociales y los gobiernos locales, y 3. la concepción del trabajo como la mejor política social, oponiéndose tanto a los previos programas focalizados como a los de transferencia de ingresos (Perelmiter, 2015).

Es así como, desde el 2003 hasta el 2015 adquiere gran centralidad el carácter territorial en la formulación de políticas sociales. Durante este período se verificó un significativo incremento en el gasto estatal. Las principales intervenciones programáticas del Ministerio de

---

Desarrollo Social en este periodo fueron: 1) Pensiones No Contributivas (PNC), 2) Plan Familias para la Inclusión Social (Plan Familias), 3) Seguridad Alimentaria y 4) Economía Social y Cooperativismo de Trabajo bajo programas.

Según Gamallo (2017), la mayor innovación en la forma de administración fue el fomento a la economía social con el objetivo de impulsar el auto empleo, inicialmente en 2004 con el Plan Manos a la Obra (PMO) y a partir de 2009 con el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT). Sin embargo, como desarrolla Roitman (2015), no se avanzó en la regulación de este sector económico, lo cual dificulta el reconocimiento de sus derechos y obligaciones como trabajadores/as y, con este, su aporte a la economía en su conjunto.

La manera de abordar a la ESSyP, con ello al Plan Manos a la Obra, se vio condicionada por los distintos momentos por los que atraviesa este Ministerio del 2003 al 2015 y su transformación en relación al trabajo. Entre 2003 y 2007 mantiene, mayoritariamente, una visión *trabajocéntrica* en las lógicas de transferencias de ingresos a familias, basada en la confianza en la recuperación económica que, se creía, conllevaría la recuperación de la *condición salarial* y la recuperación de los niveles perdidos de protección social (Arcidiácono, 2012; citado en Gamallo, 2017).

En el 2008 y 2009 se da un asentamiento de la actividad económica y de la creación de empleo, aumento de la inflación y resurgimiento del reclamo por la pobreza y por la toma de otras acciones por parte del Ministerio de Desarrollo Social. Esto explica el desarrollo del tercer momento, en el cual se reorganizó la política social nacional: por un lado, la creación del PRIST-AT; por otro lado, la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, seguida por la incorporación de la Asignación Universal por Embarazo (2011), el PROGRESAR (2013) y el PROCREAR (2013), todas políticas sociales gestionadas por la ANSES (Gamallo, 2017). Es decir, la etapa más fuerte de la línea programática de ESSyP comienza luego del fracaso del fortalecimiento del mercado laboral formal mediante la reactivación económica.

Finalmente, en el año 2016 asume la alianza Cambiemos, donde el presidente electo Mauricio Macri nombró ministra a Carolina Stanley, quien desempeñó el cargo análogo en la Ciudad

---

de Buenos Aires durante el mandato del presidente como Jefe de Gobierno. La nueva gestión del Ministerio de Desarrollo Social en este tiempo (2016- 2019) se caracterizó por una impronta del reclutamiento de funcionarios vinculados al mundo de las organizaciones sociales, buscando alejarse de la imagen del *militante social*. Asimismo, si bien primeros meses de gestión no se evidenciaron grandes cambios programáticos, se consolidó un discurso asistencialista, reflejado en el retiro de visión de derechos sociales y poniendo mayor énfasis en la responsabilización individual frente a la situación de pobreza, menor apoyo al asociativismo y una pérdida de protagonismo de la ANSES en las acciones no previsionales (Gamallo, 2017).

#### 4. El Plan Manos a la Obra: debilidades latentes

El Plan de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra (PMO) surge en los años de bonanza posteriores a la crisis del 2001, y se implementa en el 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social. En la primera resolución ministerial consignaba como potenciales beneficiarios/as del subsidio a: “personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social” (Perelmiter, 2015: 16).

Los objetivos que el PMO persigue son: generar mayores ingresos y nuevos puestos de trabajo en emprendimientos asociativos y autogestionados aumentando su capacidad productiva; agregar valor a los productos elaborados o servicios ofrecidos; y crear oportunidades para el desarrollo local. Los/as posibles beneficiarios/as de dicho financiamiento son: asociaciones de pequeños productores; empresas recuperadas; mutuales; cooperativas; organizaciones de pueblos originarios; organismos gubernamentales; organismos no gubernamentales; que cuenten con proyectos que se encuentren en desarrollo o en condiciones de consolidarse en el mercado. Para cumplir los objetivos de la política se brinda un subsidio para la compra de máquinas, herramientas, insumos, equipamientos y gastos de

---

gestión y se estima un monto total no mayor a \$1.500.000 (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

La particularidad para el año 2019 de este Plan era el complejo proceso de postulación compuesto por varios requisitos excluyentes y evaluación continua. El PMO, a nuestro parecer, presenta su mayor debilidad en este punto. Los requisitos de la postulación son demasiado específicos y poco adecuados para la población a la que se dirige. A modo de ejemplo, se solicitaba a personas “preferentemente pobres y/o vulnerables” (Perelmiter, 2015: 16) un contrato de comodato registrando una propiedad como sede del grupo emprendedor, donde se pudiese colocar las maquinarias a subsidiar. A su vez, se les exigía la presentación de un proyecto productivo mediante una guía compleja y extensa, y para poder realizarla, se requería de conocimientos sobre planificación de proyectos sociales. Además de suponer que dicho grupo contaba con el capital financiero y con dispositivos específicos para llevar a cabo la tramitación, entre ellos: computadoras, impresoras, acceso a internet, entre otros. Y, en contra partida, la población que posee el capital y los conocimientos que se necesitaban suelen no ser exactamente pobres y/o vulnerables.

Frente a estas incoherencias, ciertos grupos más empobrecidos lograban postularse gracias a la intervención de administradores locales que intermediaban entre estos grupos asociativos y la Nación. Estos intermediarios suelen ser ONGs o determinadas áreas de gobiernos municipales, evidenciando el deslindamiento estatal de la responsabilidad social a terceros y/o a niveles inferiores de gobierno, propio del rezago de políticas asistenciales focalizadas bajo una lógica de proyectos de los modelos neoliberales.

Finalmente, la contradicción se acentúa cuando pensamos el proceso histórico que conlleva la institucionalización del PMO dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Si tenemos en cuenta que las políticas sociales, orientadas a promover el trabajo, tienen por objeto disminuir el riesgo social y revertir la crisis salarial entonces se torna una incoherencia que la población destinataria no pueda acceder a los beneficios que ofrecen. Por el contrario, en una lógica asistencial, la población beneficiaria queda reducida a un grupo con características específicas

---

de informalidad, precariedad, bajo nivel de vida y de consumo, emergencia y vulnerabilidad. Por lo tanto, el componente asistencial no contributivo neoliberal instaurado en Argentina, no logra responder las demandas particulares de los grupos que pretende abarcar. Esto trae como consecuencia que el PMO resulte una política inaccesible, incompatible e insuficiente.

## **5. Reflexiones finales**

Del arsenal teórico recabado y del trabajo de intervención realizado en las Prácticas Profesionales del ciclo lectivo 2019, llegamos a algunas conclusiones respecto al análisis del Plan Manos a la Obra, enmarcado en la lógica de la ESSyP, y del funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Como referenciamos en el cuerpo del trabajo, el sector de la economía social, solidaria y popular en Argentina creció y se constituyó como un actor político activo que interpeló e interpela constantemente al Estado. El mismo participa de nuevas formas de construcción conjunta, debates y diálogos, propiciando la formulación de programas de intervención estatal. Debido al rol neurálgico de los movimientos sociales a finales de los 90's y a principios del nuevo milenio, se dio un proceso de institucionalización de la ESSyP que fue absorbido por la política social en el seno del Ministerio de Desarrollo Social.

Una vez instaurado este sector de la economía en el ámbito estatal, el desenlace institucional se dio en el período de la posconvertibilidad (2003-2015), en el marco de un plan de gobierno específico. Dicho plan, conllevaba una propuesta de desarrollo económico y productivo, una concepción de bienestar social y de derechos, apuntando a una mayor equidad social y se cristalizó en políticas públicas concretas.

A pesar de los esfuerzos del Ministerio de Desarrollo Social por institucionalizar y generar políticas para la ESSyP, no se avanzó en una legislación nacional que los/as reconociera como trabajadores/as y, por ende, que apuntara a la garantía del goce de sus derechos laborales. Empero, aparecieron distintos casos en Argentina que sentaron precedentes en la



---

construcción legislativa para el sector, como la ley provincial de Promoción de la Economía Social y Solidaria N°8435.

La falta de reglamentación y legalización a nivel nacional que presenta la ESSyP produce ciertas dificultades para su desarrollo en nuestro país. La principal dificultad que pudimos detectar es que el apoyo queda a voluntad del gobierno de turno, sin garantía de la continuidad de programas ni presupuestos designados, lo que bloquea la posibilidad de proyecciones a largo plazo de ciertos sectores de esta economía. Este fenómeno se ve reflejado en la inestabilidad en la continuidad de planes, programas y proyectos orientados a promover al sector, como sucede con el Plan Manos a la Obra.

Sin embargo, las pocas normativas vigentes en la práctica no se respetan y se hace caso omiso a su implementación. Esta situación se produce tanto en el gobierno nacional como en el provincial. Un claro ejemplo de ello es el artículo 15 de la Ley Provincial de Economía Social N°8435 que instituye hasta el 10% de las compras estatales a organizaciones de la ESSyP. Aunque, dicho artículo no ha sido respetado ni por el Estado provincial ni por los municipales adheridos a la ley.

En conclusión, el desarrollo del Plan Manos a la Obra entra en conflicto con las dinámicas de la población destinataria debido a cuestiones intrínsecas a su formulación, principalmente en los requerimientos solicitados. Pero, existen otros aspectos que pueden resultar un obstáculo y se vinculan directamente con el modelo económico y con la concepción de las políticas sociales del gobierno de turno. En el año 2019, la política estudiada se inscribió en un marco gubernamental que mantenía claros rezagos evidentes del modo de concebir a las políticas sociales propios del modelo neoliberal, con políticas focalizadas basadas en un discurso meritocrático. Frente a estas contradicciones de la política, emergieron mediadores/as de la sociedad civil que colaboraron con los/as trabajadores/as de la ESSyP para conseguir el subsidio, dejando en evidencia la tendencia del deslindamiento estatal en las problemáticas sociales.

---

## 6. Referencias bibliográficas

ARROYO, Daniel (2015, 14 de septiembre). “La economía social como motor de la inclusión”. Recuperado el 12 de junio de 2019, <http://danielarroyo.blogspot.com/2015/09/la-economia-social-como-motor-de-la.html>

CORAGGIO, José Luis (2017). “Economía social y economía popular en América Latina”. Buenos Aires: Coraggio Ediciones.

GAMALLO, Gustavo (2017). “El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación”. Buenos Aires: CECE Centro de Estudios para el Cambio Estructural.

GRABOIS, Juan y PÉRSICO, Emilio (2017). “Trabajo y organización en la Economía Popular”. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. Recuperado el 29 de marzo de 2021, <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>

PASTORES, Rodolfo y ALTSCHULER, Bárbara (2015). “Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad”. Buenos Aires: Eutopía.

PAURA, Vilma y ZIBECCHI, Carla (2019). “Los programas de ‘combate a la pobreza’ en las agendas de gobierno y de estudio. Condiciones de producción académica, paradigmas argumentativos y revisiones conceptuales”. Revista POSTData, Vol. 23, No. 2, pp. 379-419.

---

PERELMITER, Luisina (2015). "Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal". Buenos Aires: Papeles de Trabajo.

ROITMAN, Roberto D. (2015). "Economía Social y Estado, tensiones de una construcción conjunta", X Seminario Académico Internacional PROCOAS AUGM: trabajos completos, 1era ed. Mendoza: Marcos Mattar Ediciones.

ROITMAN, Roberto D. (2016). "¿De qué hablamos cuando hablamos de economía social?". Mendoza: Marcos Mattar Ediciones.